



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO
CURSO DE DIREITO**

KALLINA LÍGIA C. LOPES SILVA

**O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E A CONSOLIDAÇÃO DA
REDORMA ADMINISTRATIVA**

**SOUSA - PB
2003**

KALLINA LÍGIA C. LOPES SILVA

**O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E A CONSOLIDAÇÃO DA
REDORMA ADMINISTRATIVA**

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais do CCJS da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientadora: Professora Ma. Adriana Abreu Mascarenhas.

**SOUSA - PB
2003**



S586p

Silva, Kallina Lígia C. Lopes.

O princípio da eficiência e a consolidação da reforma administrativa. / Kallina Lígia C. Lopes Silva. - Sousa - PB: [s.n], 2003.

59 f.

Orientadora: Professora Ma. Adriana de Abreu Mascarenhas.

Monografia - Universidade Federal de Campina Grande; Centro de Formação de Professores; Curso de Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais - Direito.

1. Direito Administrativo. 2. Reforma administrativa. 3. Princípio da eficiência – administração pública. 4. Princípios jurídicos. 5. Administração gerencial. 6. Administração burocrática I. Mascarenhas, Adriana de Abreu. II. Título.

CDU: 342.9 (043.1)

Elaboração da Ficha Catalográfica:

Johnny Rodrigues Barbosa
Bibliotecário-Documentalista
CRB-15/626

KALLINA LÍGIA C. LOPES SILVA

**O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E A CONSOLIDAÇÃO DA REFORMA
ADMINISTRATIVA**

BANCA EXAMINADORA

**Adriana Abreu Mascarenhas
Orientadora**

**SOUSA- PB
Setembro-2003**

Dedico esta obra a minha mãe, ilustre política,
grande incentivadora para concretização dos meus
sonhos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeira e especialmente, a Deus, a quem devo todo o meu respeito, a minha fé, o meu amor, a minha sabedoria, enfim, tudo que sou hoje; às vezes, um tanto esquecido, mas,

Aos meus pais e ao meus irmãos, a quem ofereço a minha vitória, pois confiaram nos meus passos, dando-me créditos, quando errei, ou acertei, além de impulsionarem-me a superar obstáculos, comemorando, com o mesmo entusiasmo cada tentativa, cada conquista. A vocês, exemplos de vida e força, agradeço a possibilidade de realização desse grande sonho.

Ao meu namorado, pela compreensão e apoio, nos momentos difíceis e felizes.

À minha família, que, direta ou indiretamente, torce pelo meu sucesso.

Aos colegas de sala, os que, por serem pessoas especiais, tornaram-se meus amigos, companheiros, e até cúmplices de um tempo de luta pelo saber, espero que os laços que nos envolvem sejam tão fortes quanto os sentimentos que nos unem.

“ Professores ideais são os que se fazem pontes, que convidam os alunos a atravessarem, e, depois, tendo facilitado a travessia, desmoronam-se com prazer, encorajando-os a criarem suas próprias pontes.”, a vocês, ilustres mestres, meu muito obrigada.

Finalmente, a todos que contribuíram, para que eu chegasse até aqui.

RESUMO

O trabalho exposto aparece em textos simples e enxutos, porém precisos, cuidou-se de usar de linguagem clara e direta, evitando-se, assim, que se acabasse por nublir a limpidez das idéias e dos raciocínios expostos. Na verdade, pretende-se ser, um guia, tanto quanto possível eficiente e racional, abordando uma reflexão sobre a inserção no texto Constitucional,mas especificamente no art 37, caput, da Constituição Federal de 1988, do Princípio da Eficiência com princípio norteador da Administração Pública no Brasil, analisando, para tanto como se deu a Reforma Administrativa, no bojo da qual o Princípio da Eficiência foi trazido à Constituição, os aspectos em que este princípio atingiu o servidor público em sua discricionariedade e estabilidade, bem com a relação existente entre este princípio e a consolidação da Reforma Administrativa implementada em nossa Carta Magna(Constituição Federal de 1988), por intermédio da emenda Constitucional nº 19 de 04 de Junho de1998 trazendo consigo ampla e profunda alteração ao texto Constitucional, até hoje debatida e estudada seus efeitos.

Foi analisado a busca da qualidade pela aplicação do Princípio da Eficiência com a possibilidade de invocá-lo sempre que o usuário sentir-se não satisfeito pela prestação do serviço público, existindo para isso a Ação Civil Pública(lei nº737/85) tendo o Ministério Público efetiva legitimidade para a defesa em juízo dos interesses coletivos e difusos. Salientando sempre que poderá a demanda ter por objeto a condenação em pecúnia ou cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer.

PALAVRAS-CHAVE: Administrativo, Reforma, Eficiência, Administração Pública, Princípio, Emenda e Constituição.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO 1 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS	10
1.1 A importância dos princípios jurídicos.....	12
1.2 A distinção entre princípios e regras.....	13
1.3 Os princípios que regem a administração pública.....	16
1.3.1 Legalidade.....	17
1.3.2 Moralidade.....	19
1.3.3 Publicidade.....	22
1.3.4 Eficiência.....	24
1.3.5 Impessoalidade.....	27
CAPÍTULO 2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA E ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL.....	30
2.1 Introdução.....	30
2.2 Da administração burocrática à gerencial.....	31
2.2 No Brasil as duas reformas.....	33
2.3 Os dois objetivos e setores do estado gerencial.....	39
2.5 Setores do Estado, Formas e propriedade e administração.....	41
CAPÍTULO 3 REFORMA ADMINISTRATIVA.....	44
3.1 Princípio da Eficiência e Direito Comparado.....	47
3.2 Conceito.....	48
3.3 Característica do Princípio da Eficiência.....	50

3.4 Aplicabilidade e fiscalização do princípio da eficiência	55
CONCLUSÃO	58
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	60

INTRODUÇÃO

As mudanças ocorridas são direcionadas à busca de maior transparência e democratização dos serviços públicos e enquadram-se na visão de que o Estado Brasileiro é uma grande máquina ineficiente e voltada para si mesma, priorizando o controle burocrático em detrimento da satisfação das necessidades da sociedade.

Das Emendas até hoje aprovadas, a de número 19, de 04 de junho de 1998, foi a que trouxe mais ampla e profunda alteração à Constituição, até hoje debatida e estudada seus efeitos. Promulgada pelo Congresso Nacional, trata da chamada Reforma Administrativa, esta trouxe em seu bojo novidades significativas, cujo impacto sobre o Direito Administrativo pátrio, nos temas mais relevantes desta disciplina, começa agora a ser aferido e avaliado pelo trabalho dos doutrinadores e pela construção jurisprudencial.

Entre as diversas alterações trazidas ao texto constitucional, a inclusão ao elenco de princípios jurídicos constantes do art. 37, caput, de um novo princípio cognominado *princípio da eficiência* foi da maior importância.

Dentro deste contexto, o presente trabalho aborda em seu primeiro capítulo a importância dos princípios, buscando esclarecer a sua significância dentro do ordenamento jurídico, uma vez que sua inclusão no texto constitucional faz parte da consolidação da reforma administrativa.

Em seguida, aborda-se dois tipos de estado, o burocrático e o gerencial, o primeiro movido pelo clientelismo em que predomina privilégios corporativistas e patrimonialista e o estado detinha poderes sobre tudo, ou seja, centralizado, o segundo, presencia-se um estado neoliberal, descentralizado, em que a modernização ou o aumento da eficiência da administração pública fortalecerá a administração pública direta, ou o núcleo estratégico do estado, através da

implantação das agências autônomas e de organizações sociais controladas por contrato de gestão, fortalecendo a competência do centro e a autonomia das agências e organizações sociais.

No terceiro capítulo faz-se uma análise da reforma administrativa depois da inclusão do princípio da eficiência e a influência deste na reforma administrativa ressaltando as conseqüências jurídicas decorrentes da sua inserção como a busca da qualidade e a quebra da estabilidade pelo servidor público, bem como, as suas características.

Por fim, analisa-se a busca da qualidade pela aplicação do princípio da eficiência com a possibilidade de invoca-lo sempre que o usuário sentir-se não satisfeito pela prestação do serviço público, existindo para isso a ação civil pública para defesa de interesse difuso ou coletivo, salientando sempre que poderá a demanda ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

CAPÍTULO I

1 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS:

1.1 A IMPORTÂNCIA DOS PRINCÍPIOS JURÍDICOS:

A existência no ordenamento jurídico, de determinados princípios que, embora não enunciado em nenhum texto de direito positivo, desempenham papel de importância definitiva no processo de aplicação do direito.

Os princípios jurídicos que constituem regras jurídicas não podem ser valorados como verdadeiros ou falsos, mas tão somente como vigentes e/ou eficazes ou não como não vigentes e/ou não eficazes. Pertecem a linguagem do direito.

A importância dos princípios positivados, como se vê, o uso da expressão “princípio jurídicos que constituem regras jurídicas”. Tamanha que, da inserção deles no nível constitucional resulta, nitidamente, a ordenação dos preceitos constitucionais segundo uma estrutura hierarquizada. Isso, no sentido de que a interpretação das regras contempladas na constituição é determinada pelos princípios.

Assim, observa Bandeira de Melo¹:

Princípios, já averbamos alhures – é por definição mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo – lhe o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo. Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório mas todo sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido,

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 545-546

porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

Afirma Geraldo Ataliba:²

Mesmo no nível constitucional, há uma ordem que faz com que as regras tenham sua interpretação e eficácia condicionada pelos princípios. Estes se harmonizam, em função da hierarquia entre eles estabelecida, de modo a assegurar plena coerência interna ao sistema.

O próprio José Joaquim Gomes Canotilho,³ embora sustente, firmemente que todas as normas constitucionais tem o mesmo valor, daí derivando que é insustentável a tentativa de supra e infra a ordenação de normas constitucionais, fortes e normas inconstitucionais fracas, quer para alicerçar a doutrina de normas constitucionais inconstitucionais predica que os princípios constitucionais fornecem sempre diretivas materiais de interpretação das normas constitucionais.

Os princípios beneficiam de uma objetividade e presencialidade normativa que os dispensa de estarem consagrados expressamente em qualquer preceito particular.

1.2 A DISTINÇÃO ENTRE PRINCÍPIOS E REGRAS.

Há, em primeiro lugar, uma distinção lógica apartando princípios das regras jurídicas. As regras jurídicas são aplicáveis por completo ou não são, de modo absoluto, aplicável. Trata-se de um tudo ou nada. Desde que os pressupostos de fato aos quais a regra se refira – o suporte fático hipotético – se verifiquem em situação concreta, e sendo ela válida, em qualquer caso há de ser aplicada.

² ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. São Paulo: RT, 1985 p.6

³ Apud GRAU, Eros Roberto. *A ordem Econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2000, p.90

Já os princípios jurídicos atuam de modo diverso: mesmo aqueles que mais se assemelham às regras não se aplicam automática e necessariamente quando as condições previstas como suficientes para sua aplicação se manifestam.

É que as regras jurídicas não comportam exceções. Isso é afirmado no seguinte sentido: se há circunstância que excepcionem uma regra jurídica, a enunciação dela, sem que todas essas exceções sejam também enunciadas, será inexata e incompleta. No nível teórico, ao menos, não há nenhuma razão que impeça a totalidade dessas exceções e quanto mais extensa seja essa mesma enunciação (de exceções), mais completa será o enunciado da regra. Se a regra define que um testamento não é válido senão quando assinado por três testemunhas, não é possível tornar-se como válido um testamento firmado por apenas duas testemunhas.

Quanto aos princípios não significa que esse direito jamais autorize sua desconsideração. Trabalhando com o princípio segundo o qual *a ninguém aproveita sua própria fraude (torpeza)*⁴ aponta o fato de que, em determinados casos, o direito não se opõe a que alguém obtenha proveito da fraude que praticou. O exemplo mais notável é da posse indevida: aquele que penetrar em prédio alheio reiteradamente, durante largo período de tempo poderá obter – e o direito o concede – o direito de cruzá-lo sempre que deseje, outro exemplo e se alguém abandona seu trabalho, para desenvolver outro muito melhor remunerado, será obrigado a indenizar seu contratante, mas em regra, gozará do direito de permanecer a desenvolver o novo trabalho; se um preso escapa à prisão para fazer um investimento rentável, poderá ser reconduzido ao cárcere, mas reterá como de sua propriedade os lucros que tiver obtido.

Esses três exemplos⁵, que configuram exceções ao princípio não conduzem a sua exclusão da ordem jurídica – do direito – que o contemple. Nem importa em que esteja ele (o princípio)

⁴ Idem, p. 92

⁵ Idem, p. 93

enunciado de modo incompleto, de modo que possa reclamar seja completado mediante enunciação de tais exceções. É que as regras, inclusive, as específicas, possuem textura aberta, estando sujeita a exceções, enquanto os princípios não a sua incidência e sobre o ordenamento como um todo.

Num outro enfoque de distinção, os princípios possuem uma dimensão que não é próprio das regras jurídicas: a dimensão de peso ou importância. Assim, quando se entrecruzam vários princípios, quem há de resolver o conflito deve levar em conta o peso relativo de cada um deles. Esta valoração, evidentemente não é exata e, por isso, o julgamento de um princípio, em relação a outro, será com frequência discutível. Não obstante, as indagações a respeito de se ele possui essa dimensão e se faz sentido questionar quão importante ou relevante ele é integram o conceito de princípio.

Enquanto as regras não possuem tal dimensão. Não podemos afirmar que uma delas, no interior do sistema normativo, é mais importante do que outra, de modo que, no caso de conflito entre ambas, deva prevalecer uma em virtude de seu peso maior. Se duas regras entram em conflito, uma delas não é válida. E a decisão a respeito de qual delas o é e qual deve ser abandonada há de ser tomada atendendo – se a considerações alheias a elas. Determinado ordenamento jurídico poderá regular tais conflitos através de outras normas, que prefiram a regra promulgada pela autoridade de maior nível hierárquico, ou a regra promulgada em data mais recente, ou mais específica, etc. Ou, ainda, poderá dar prevalência à regra apoiada nos princípios mais relevantes.

Há ainda quanto a generalidade a distinção de regra e princípio, ambos são genéricos, no entanto, o princípio jurídico não é senão uma regra jurídica particularmente importante, em virtude, das consequências práticas que deles decorrem. No entanto – prossegue, não há entre ambos apenas uma desigualdade de importância, porém, mais do que isso, uma diferença de

natureza. E isso porque a generalidade da regra jurídica é diversa da generalidade de um princípio jurídico.

A regra é geral porque estabelecida para um número indeterminado de pessoas de atos ou fatos. Não obstante, ela é especial na medida em que *não regula tais atos ou tais fatos*: é editada para ser aplicada a uma situação jurídica determinada.

Já o princípio, ao contrário, é geral porque comporta uma série indefinida de aplicações.

Concluindo a exposição chegaríamos a seguinte conclusão:

- As regras jurídicas, não comportando exceções, são aplicáveis de modo completo ou não o são, de modo absoluto, não se passando o mesmo com os princípios
- Os princípios jurídicos possuem uma dimensão – a dimensão do peso ou a importância que não comparece nas regras jurídicas.

1.3 OS PRINCÍPIOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Os princípios básicos da administração pública estão consubstanciados em doze regras de observância obrigatória para o bom administrador: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público. Os cinco primeiros estão expressamente previstos no art. 37, caput, da CF 88; e os demais, embora não mencionados, decorrem do nosso regime político, tanto que, ao lado daqueles foram textualmente enumerados pelo art. 2º da Lei federal 9.784, de 29.1.99. Essa mesma norma diz que Administração Pública deve obedecer aos princípios acima referidos. Pelo que nela se contém, tal norma, muito embora de natureza federal, tem verdadeiro conteúdo de normas gerais da atividade administrativa não só da União, mas também dos Estados e

Municípios. Convém observar que a constituição de 1988 não se referiu expressamente ao princípio da finalidade, mas o admitiu sob denominação de *princípio da impessoalidade*. (art. 37)

Como salientado, por esses padrões, é que deverão se pautar todos os atos e atividades administrativas de todo aquele que exerce o poder público. Constituem, por assim dizer, os fundamentos da ação administrativa, ou, por outras palavras, os sustentáculos da atividade pública. Relega-los é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais. Vale notar que, na forma do art. 11 da Lei 8.429/92, que trata do enriquecimento ilícito, constitui “ato de improbidade administrativa, que atenta contra os princípios da Administração Pública, qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, legalidade, imparcialidade, e lealdade às instituições”.Essa norma prevê, a título exemplificativo condutas, comissivas ou omissivas caracterizadoras da improbidade.

1.3.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.

A legalidade, como princípio da administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comuns e deles não se podem afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

A eficácia está condicionada ao atendimento da lei e do direito. É o que se diz o inc.I do parágrafo único do art. 2º da Lei 9.784/99. Com isso fica evidente que, além da atuação conforme á lei, a legalidade significa, igualmente, a observância dos princípios administrativos.

Na administração pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é permitido fazer tudo que há lei não proíbe, na administração só é

permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa pode “fazer assim”; para o administrador público “deve fazer assim”.

Roque Antonio Carrazza destaca⁶:

O legislador, ao elaborar a lei, deve, obviamente, obedecer à constituição. Não nos demorem, porém, em demonstrar esta ocaciana verdade. O que queremos enfatizar é que não só ele que deve fazê-lo. Mais até que o legislador, o administrador público e o juiz – por não serem senhores, mas servidores da lei – estão intensamente subordinados à constituição, inclusive aos seus magnos princípios. É a ela, antes da própria lei, que devem mirar, enquanto desempenham suas relevantes funções.

As leis administrativas são de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontades conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contém verdadeiros poderes – deveres, irrelegáveis pelos agentes públicos. Por outras palavras, a natureza da função pública e a finalidade do estado impedem que seus agentes deixem de exercitar os poderes e de cumprir deveres que a lei lhes impõe. Tais poderes, conferidos a administração para serem utilizado em benefício da coletividade, não podem ser renunciados ou descumpridos pelo administrador sem ofensa ao bem comum, que é o supremo e único objetivo de toda ação administrativa.

Como observam David Araújo e Serrano Nunes,⁷

a afirmação de que a Administração Pública deve atender à legalidade em suas atividades implica à noção de que a atividade administrativa é a desenvolvida em nível imediatamente infralegal, dando cumprimento às disposições da lei. Em outras palavras, a função dos atos da administração é a realização das disposições legais, não lhes sendo possível, portanto, a inovação do ordenamento jurídico, mas tão só a concretização de presságios genéricos e abstratos anteriormente firmados pelo exercente da função legislativa.

O princípio da legalidade, que até, bem pouco só era sustentado pela doutrina e que passou a ser imposição legal, entre nós, pela lei reguladora da ação popular (que considera nulos

⁶ CARRAZZA, Roque Antonio. *Princípios constitucionais tributários e competência tributária*. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1986, p.96.

⁷ NUNES, Vidal Serrano, ARAÚJO, Luiz Alberto David de. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva 1998, p.228.

os atos lesivos ao patrimônio público quando eivados de “ilegalidade do objeto”, que a mesma norma assim conceitua: “A ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo” – Lei 4.717/65, art. 2º, “c”, e parágrafo único, “c”. Desde a Constituição Federal de 1988 é também princípio constitucional).

A legalidade é a base matriz de todos os demais princípios constitucionais que instruem, condicionam, limitam e vinculam as atividades administrativas. Os demais princípios constitucionais servem para esclarecer e explicitar o conteúdo do princípio maior ou primário da legalidade.

1.3.2 PRINCÍPIO DA MORALIDADE.

A moralidade administrativa constitui, hoje em dia, pressuposto de validade de todo ato da administração Pública (CF, art 37, caput) Não se trata diz Harriou⁸, o sistematizador de tal conceito – da moral comum, mas sim da jurídica, entendida como “o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da administração”. Desenvolvendo sua doutrina, explica o mesmo autor que agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem o Mal, o Honesto e o Desonesto. Em outras palavras, a decisão do agente público deve atender àquilo que a sociedade, em determinado momento, considera eticamente adequado, moralmente aceito. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e inoportuno, mas também entre o honesto e desonesto por considerações de Direito e de Moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente á lei

⁸ apud MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo: Malheiros, 2000, p. 83.

jurídica, mas também a lei ética da própria instituição, porque nem tudo é legal e honesto, conforme já proclamavam os romanos. A moral comum remata Harriou, é imposta ao homem para sua conduta externa; a moral administrativa é imposta ao agente público para sua conduta interna as exigência da instituição a que serve e a finalidade de sua conduta: o bem comum.

De acordo com a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁹

Não é preciso penetrar na intenção do agente, porque do próprio objeto resulta a imoralidade. Isto ocorre, quando o conteúdo de determinado ato contraria o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito dignidade do ser humano, à boa fé, ao trabalho, a ética das instituições. A moralidade exige a proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir; entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela auferidos; entre as vantagens usufruídas pelas autoridades públicas e os encargos impostos à maioria dos cidadãos.

Por isso mesmo, a imoralidade salta dos olhos, quando à Administração Pública é pródiga em despesas legais, porém inúteis, como propaganda e mordomia, quando a população precisa de assistência médica, alimentação, moradia, segurança, educação, isso, sem falar no mínimo indispensável à existência digna.

A moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum; ela é composta por regras de boa administração, ou seja: pelo conjunto de regras finais e disciplinares suscitadas não só pela distinção entre o Bem e o Mal, mas também pela idéia geral de administração e pela idéia de função administrativa.

O certo é que a moralidade do ato administrativo juntamente a sua legalidade e finalidade, além da sua adequação aos demais princípios constituem pressupostos de validade sem os quais toda atividade pública será ilegítima. A atividade dos administradores, além de traduzir o máximo de eficiência administrativa, terá ainda de corresponder a vontade consistente de viver honestamente, de não prejudicar outrem e de dar a cada um o que lhes pertence – princípios de direito natural já lepidamente formulado pelos jurisconsultos romanos. À luz dessas idéias, tanto

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991, p. 111.

infringe a moralidade administrativa o administrador que, para atuar, foi determinado por fins imorais e desonestos como aquele que desprezou a ordem institucional e, embora movido pelo zelo profissional, invade a esfera reservada a outras funções, ou procura obter mera vantagem para o patrimônio confiado a sua guarda. Em ambos os casos, os seus atos são infiéis à idéia que tinha de servir, pois violam o equilíbrio que deve existir entre todas as funções, ou, embora mantendo ou aumentando o patrimônio gerido, desviam – no do fim institucional, que é o de concorrer para a criação do bem comum.

A moralidade administrativa está intimamente ligada ao conceito do “bom administrador”, que é aquele que, usando de sua competência legal, se determina não só pelos preceitos vigentes, mas também pela moral comum. Há que conhecer, assim, as fronteiras do lícito e o ilícito, do justo e do injusto, nos seus efeitos. Quando usamos da expressão nos seus efeitos, é para admitir a lei como regra comum e medida ajustada. Falando, contudo, de boa administração, referimo-nos subjetivamente a critérios morais que, de uma maneira ou de outra, dão valor jurídico á vontade psicológica do administrador. O inegável é que a moralidade administrativa integra o Direito como elemento indissociável na sua aplicação e na sua finalidade, erigindo-se em favor da legalidade. Daí por que TJSP decidiu com inegável acerto, que “o controle jurisdicional se restringe ao exame da legalidade ou legitimidade se estende não só a conformação do ato com a lei, como também com a moral administrativa e com o interesse coletivo”.¹⁰

Com esse julgado pioneiro, a moralidade pioneira, a moralidade administrativa ficou consagrada pela justiça como necessária á validade da conduta do administrador público¹¹.

¹⁰ TJSP, RDA 89/134, sendo o acórdão da lavra do Des. Cardoso Rolim

¹¹ Idem (nota nº 10)

Ressalta-se que os atos de agente público atentatório ao princípio da moralidade administrativa podem configurar atos de improbidade, previstos no art. 4º do art. 37 da Constituição Federal, que ensejam sanções políticas, administrativas, civis e penais.

1.3.3. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE.

Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí por que as leis, atos e contratos administrativos que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros.

A publicidade não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade. Por isso mesmo, os atos irregulares a dispensam para a sua exequibilidade, quando a lei ou o regulamento a exige.

Em princípio todo ato administrativo deve ser publicado, porque pública é a administração que o realiza, só se admitindo sigilo nos casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior da Administração a ser preservado em processo previamente declarado *sigiloso* nos termos da lei 8.159, de 8.1.91 e pelo Dec. 2.131 de 24.1.97. Lamentavelmente por vício burocrático, sem apoio em lei e contra a índole dos negócios estatais, os atos e contratos administrativos vêm sendo ocultado dos interessados e do povo em geral, sob o falso argumento de que são “sigilosos”, quando, na realidade, são públicos e devem ser divulgados e mostrados a qualquer pessoa que deseja conhecê-los e obter certidão. Coibindo tal conduta, a lei 9.784/99, além de prever o atendimento ao princípio da publicidade, diz que nos

processos administrativos é “obrigatória a divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na constituição”.

O princípio da publicidade dos atos e contratos administrativos, além de assegurar seus efeitos externos, visa a propiciar seu conhecimento e controle pelos seus interessados diretos e pelo povo em geral, através dos meios constitucionais – *mandado de segurança* (art. 5º, XXXIV, “a”), *a ação popular* (art.5º LXXIII), *direito de petição* (art. 5ºXXXIV), *habeas data* (art.5º, LXXII), *suspensão dos direitos políticos por improbidade administrativa* (art.37, par. 4º)-, e para tanto a mesma constituição impõe o fornecimento de certidões de atos da administração, requeridas por qualquer pessoa, para defesa de direitos ou esclarecimento de situações (art. 5º, XXXIV, “b”), os quais devem ser indicados no requerimento. Observe-se que a Constituição alude, genericamente, “repartições públicas”, abrangendo, obviamente, as repartições da Administração *direta e indireta*, porque ambas são desmembramentos do serviço públicos e, como tais, têm o dever legal de informar o público sobre sua atuação funcional.

A publicidade, como princípio de administração pública (C.F, art. 37, caput), abrange toda a atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de conta submetidas aos órgãos competentes. Tudo isto é papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado, e dele pode obter certidão ou fotocópia autenticada para os fins constitucionais.

Quanto a publicação no órgão oficial, é exigida a do ato concluído de determinadas fases de certos procedimentos administrativos, como ocorre nas concorrências e tomadas de preço, em,

que geralmente as normas pertinentes impõe a publicação da convocação dos interessados, essencial é que na publicação dos atos negociais contem seu objeto e nome dos interessados, não bastando apenas o número do processo.

A publicação que produz efeito jurídico é a do órgão oficial da administração, e não a divulgação pela imprensa particular, pela televisão ou pelo rádio, ainda, que em horário oficial. Por órgão oficial entendem-se não só o Diário Oficial das entidades públicas como, também, os jornais contratados para essas publicações oficiais¹². Vale ainda como publicação oficial a afixação dos atos leis municipais na sede da Prefeitura ou da Câmara, onde não houver órgão oficial, em conformidade com o disposto na Lei Orgânica do Município

No tocante ao processo administrativo, a lei 9.784/99 determina a intimação do interessado para ciência da decisão ou efetivação de diligências, podendo ser efetuada por ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza de sua ciência, só se permitindo a publicação oficial no caso de interessado indeterminado, desconhecido ou com domicílio indefinido (art. 26 e seus parágrafos 3º e 4º).

1.3.4 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.

O princípio da eficiência, por meio da emenda constitucional nº 19, de 4-6-1998, foi incluído, no caput do art. 37 da Constituição Federal, ao lado da legalidade, impessoalidade e moralidade e publicidade, entre outros os magnos princípios constitucionais que regulam a Administração Pública.

¹² MEIRELLES, Hely Lopes. Op. Cit. p. 89 (nota nº 8)

Não se trata de princípio constitucional novo, pois já havia sido introduzido na Lei Maior como parâmetro de avaliação dos resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades de direito privado (art. 74, II, da CF). No entanto, obteve realce constitucional co sua inserção, agora, no elenco dos Princípios de Constitucionais de observância prioritária e universal no exercício de toda a atividade administrativa do Estado.

A gestão administrativa na Administração Pública Direta ou Indireta, de qualquer dos poderes da União, em decorrência, além do dever tradicional de reger pela ética, impessoalidade, transparência e sujeição ao ordenamento jurídico, tem de ater-se à eficiência, ou seja, deve ser direcionada sempre ao atendimento, mais adequado, razoável ou eficaz possível, do interesse público. Conseqüentemente, a eficiência é requisito de validade dos comportamentos administrativos. Segundo Nunes.

O Princípio da Eficiência, no ensinamento de David Araújo e Serrano Nunes, têm partes com as normas de boa administração, indicando que a Administração Pública, em todos os seus setores, deve concretizar atividade administrativa predisposta à extração do maior número possível de efeitos positivos ao administrado. Deve sopesar relação de custo benefício, buscar a otimização de recursos, em suma, tem por obrigação dotar da maior eficácia possível todas as ações do Estado.

O administrador público, pois, no exercício de ações administrativas, tem o dever jurídico de, ao cuidar de uma situação concreta, escolher e aplicar, entre as soluções previstas ou autorizadas em abstrato pela lei, a medida eficiente para obter o resultado desejado pelo corpo social.

Denota que o agente público tem o dever jurídico de agir com *eficácia real ou concreta*. Sua conduta administrativa deve modelar-se pelo “dever da boa administração”, expressão por Guido Falzone¹⁴, o que não quer dizer apenas obediência à lei e honestidade, mas também a produtividade, profissionalismo e adequação técnica do exercício funcional à satisfação do interesse público.

A respeito do tema, salienta Alexandre de Moraes¹⁵.

Assim, princípio da eficiência é aquele que impõe à administração Pública direta e indireta e a seus agentes persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção de critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão maior e fim do Estado, a prestação dos serviços essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a satisfação do bem comum.

Por esse princípio, por exemplo, não basta o Administrador Municipal alertar a população de que vai chover e não mandar limpar todos os bueiros das áreas pluviais críticas. Se a chuva vem e causa inundação por que os bueiros estavam entupidos de sujeiras, impedindo o escoamento das águas, não houve eficiência na atuação do agente público, e a população tem o direito de responsabilizar o Município pelos prejuízos por ela sofridos decorrentes da inundação. Da mesma forma, o Estado é responsável pelos danos a estabelecimentos comerciais, depredados em tumultos públicos, em face da omissão ou ineficiência da polícia militar em impedi-los ou reprimi-los.

A inserção na Constituição Federal da eficiência como princípio constitucional da Administração pública, fundamental e expreso, não deixa margem a qualquer dúvida: de um lado, de que é legítima, e mesmo necessária, a investigação ampla da eficiência de quaisquer

¹⁴ apud FILHO, Mario Pazzaglini. Op. Cit. p. 32 (nota nº 13)

¹⁵ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: 1999, Atlas, 224.

ações administrativas pelo Poder Judiciário; de outro, de que a atuação denominada discricionária de administrador é sempre relativa e especialmente limitada por esse princípio.

A atuação ineficiente do agente público, portanto, é ilegítima e pode, inclusive, configurar o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei nº 8.429 de 1992.

1.3.5 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE.

A impessoalidade caracteriza-se, na atividade administrativa pela valoração objetiva dos interesses públicos e privados envolvidos na relação jurídica a se formar, independentemente de qualquer interesse político.

A impessoalidade significa, pois, que a conduta do agente público, no desempenho da atividade administrativa, deve ser sempre objetiva e imparcial, tendo por único propósito, em suas ações, o interesse público.

Portanto, a atuação da Administração Pública deve pautar-se sempre pelo interesse público, o que vale dizer, pela objetividade e pela neutralidade no atendimento às necessidades do grupo social, imune não só as marcas particulares como aos liames políticos e de índole pessoal do agente público que a exerça.

Segundo Carmem Lúcia Antunes Rocha,

A impessoalidade revela o estado não-César, contrário àquele que prevaleceu desde a Antiguidade e que tinha na figura do governante o seu padrão normativo e político. A figura do Estado era uma e a mesma coisa que o César, por isso a sua face se espelhava em sua lei, em sua bandeira e até mesmo em sua moeda¹⁶.

E, mais adiante, a autora assevera que

A impessoalidade administrativa é rompida, ultrajando-se a principiologia jurídico-administrativa, quando o motivo que conduz a uma prática pela entidade pública não é

¹⁶ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 147.

uma razão jurídica baseada no interesse público, mas no interesse particular de seu autor. Este é, então, motivado por interesse em auxiliar (o que é mais comum) ou beneficiar parentes, amigos, pessoas identificadas pelo agente e que dele mereçam, segundo particular vinculação que os aproxima, favores e graças que o poder facilita, ou, até mesmo, em prejudicar pessoas que destoem do seu círculo de relacionamento pessoais e pelos quais nutra o agente público particular desafeição e desagrado.¹⁷

A prática de nepotismo na Administração Pública constitui a mais corriqueira violação do princípio da impessoalidade. Entende-se por nepotismo a concessão por agentes públicos valendo-se das funções por eles exercidas, de favores, ajudas e privilégios de cunho público a seus parentes e amigos e correligionário. E se concretiza, especialmente, com a nomeação ou admissão desses para cargos ou empregos públicos, bem assim em favorece-los tanto nas contratações e obras, serviços e compras, como nas concessões, permissões e alienações e locações da Administração Pública direta e indireta.

Agride também o princípio da impessoalidade, o uso da máquina administrativa na promoção pessoal ou política do administrador, transformando a atividade administrativa neutra em personalizada, à imagem deste ou do partido que ele representa. E não elide tal violação que a promoção do personalíssimo seja feita somente com recursos particulares (o que acontece raramente).

Nesse caso, o princípio da impessoalidade é garantido por norma constitucional.

Estabelece o art. 37, par. 1º, da Constituição Federal:

A publicidade dos atos, programas, obras e serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizam promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

E sua violação pode configurar improbidade administrativa, prevista na lei nº 8.429, de 2-6-92, que será abordada por ocasião do exame do princípio da publicidade.

¹⁷ Idem, p. 157

Constata-se ainda, que afronta também o princípio da impessoalidade a promoção do interesse secundário do organismo estatal a que pertence o agente público, quando destoante do interesse público primário, que é o atingimento do interesse social.

No próprio art. 37 da Constituição Federal há outros exemplos expressos da adoção do princípio da impessoalidade: as exigências de concurso público para ingresso em cargo ou emprego público (inciso II) e de licitação pública para as contratações de obras e serviços, compras e alienações de interesse da Administração pública direta e indireta e fundacional. (inciso XXI).

Esses dispositivos constitucionais visam garantir a imparcialidade na relação de agentes públicos e de particulares que queiram contratar com a Administração Pública. E, conseqüentemente, assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes.

CAPÍTULO II

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA E ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL

2.1 INTRODUÇÃO.

Após a revolução de 1964 começara a crise do estado implicando a necessidade de reforma-lo e reconstruí-lo; a globalização tornou imperativa a tarefa de redefinir suas funções. Antes da integração mundial dos mercados dos sistemas produtivos, os estados podiam ter como um de seus objetivos fundamentais proteger suas economias da competição internacional. Depois da globalização, as possibilidades do estado de continuar a exercer esse papel diminuiram muito. Seu novo papel é o de facilitar que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva. A regulação e a intervenção continuam necessária na educação, saúde, na cultura – uma intervenção que não compense os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizado, mas principalmente que capacite os agentes econômicos a competir a nível mundial¹⁸. A diferença entre uma proposta de reforma neoliberal e uma socialdemocrática está no fato de que o objetivo da primeira é retirar o estado da economia, enquanto o da segunda é

¹⁸ Como observou Fernando Henrique Cardoso apud BRESSER, Luiz Carlos, *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 231: “a globalização modificou o papel do Estado... a ênfase governamental está agora dirigida quase exclusivamente para tornar possível às economias nacionais desenvolverem e sustentarem condições estruturais de competitividade em escala global”.

aumentar a governança dos Estado¹⁹, é dar meios financeiros e administrativos para que ele possa intervir efetivamente, sempre que o mercado não tiver condições de coordenar adequadamente a economia.

2.2 DA ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA Á GERENCIAL.

A administração burocrática clássica, baseada nos princípios da administração do exército prussiano, foi implantada nos principais países europeus no final do século retrasado, nos Estados Unidos século passado e no Brasil em 1936 com a reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes. É a burocracia que Max Weber descreveu, baseada no princípio de mérito profissional.

A administração pública burocrática foi adotada em substituição a administração pública patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas e na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. Nesse tipo de administração, o Estado era entendido como patrimônio de rei. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, era a norma. Esse tipo de administração revelar-se-ia incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares que surgiram no século XIX. É essencial para o capitalismo a clara separação entre o estado e o mercado; só pode existir democracia quando a sociedade civil formada por cidadãos, distingui-se do estado ao mesmo tempo em que o controla. Tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não só da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surgiu então a administração burocrática moderna, racional legal.

¹⁹ BRESSER, Luiz Carlos. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 240

A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do estado. Entretanto, o pressuposto da eficiência em que se baseava não se mostrou real. Em que o pequeno estado liberal do século XIX cedeu definitivamente lugar ao grande Estado Social e econômico do século XX, verificou-se que ela não garantia rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Após a II Guerra Mundial houve uma reafirmação dos valores burocráticos, mas ao mesmo tempo, a influência da administração de empresas começou a se fazer sentir na administração pública. As idéias de descentralização e de flexibilização ganharam espaços em todos os governos. Entretanto, a reforma da administração pública só ganharia força a partir dos anos 70, quando teve início a crise do Estado, que levaria à crise também a sua burocracia. Em consequência, nos anos 80 iniciou-se uma grande revolução na administração pública dos países centrais em direção a uma administração pública gerencial.

Aos poucos foram-se delineando os contornos da nova administração pública: a) descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recursos e atribuições para os níveis políticos e regionais e locais; b) descentralização administrativa, através da delegação de autoridades administradores públicos, transformados em gerentes cada vez mais autônomos; c) organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de piramidais; d) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; e) controle *a posteriori* ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos e f) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida

2.3 NO BRASIL: AS DUAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS.

No Brasil, a idéia de uma administração pública gerencial é antiga. Começou a ser delineada ainda na primeira reforma administrativa, nos anos 30, e estava na origem da Segunda reforma, ocorrida em 1967.

Contudo, já em 1938 temos um primeiro sinal de administração pública gerencial, com a criação da autarquia. Surgiu então a idéia de que os serviços públicos na “administração indireta” deveriam ser descentralizados e não obedecer a todos os requisitos burocráticos da administração direta ou central. A primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira, entretanto, só aconteceu no final dos anos 60, através do decreto lei nº 200, de 1967, sob o comando de Amaral Peixoto e a inspiração de Hélio Beltrão, que iria ser o pioneiro das novas idéias no Brasil. Beltrão participou da reforma administrativa de 1967 e, depois, como ministro da Desburocratização entre 1979 e 1983, transformou – se em arauto as das novas idéias. Definiu seu programa Nacional de desestatização, lançando em 1979, como uma proposta política que visava, através da administração pública, a “retirar o usuário da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do estado.”²⁰

A transição democrática ocorrida com a eleição de Tancredo Neves e a posse de José Sarney, em março de 1985, não apresentaria, entretanto, perspectivas de reforma do aparelho do estado. Pelo contrário, significaria, no plano administrativo, uma volta aos idéias burocráticas dos anos 30 e, no plano político, uma tentativa de volta ao populismo dos anos 50. Os dois partidos que comandavam a transição eram partidos democráticos, mas populista. Não tinham, como a sociedade brasileira também não tinha, a noção da gravidade da crise que o país atravessava.

²⁰ BELTRÃO, Hélio apud Segundo BRESSER. Luiz Carlos, *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*: Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, p. 261 apud Beltrão, Helio, 1984, 11.

Havia ainda uma espécie de euforia democrático-populista, uma idéia de que seria possível voltar aos “anos dourados” da democracia e do desenvolvimento brasileiro dos anos cinqüenta.

Nos dois primeiros anos do regime democrático – da Nova República – a crise fiscal e a necessidade de rever radicalmente a forma de intervir na economia foram ignoradas. Imaginou-se que seria possível promover a retomada do desenvolvimento e a distribuição da renda através do aumento do gasto público e da elevação forçada dos salários reais, ou seja, através de uma versão populista e portanto distorcida. Manteve-se o modelo e substituição de importação aumentava-se os salários e o gasto público. O resultado foi o desastre do Plano Cruzado. Um plano inicialmente bem concebido que foi transformado em mais um clássico caso de ciclo populista. Logo após o fracasso do plano cruzado, houve uma tentativa de ajuste fiscal, a qual, entretanto, não contou com o apoio necessário da sociedade brasileira, que testemunhava, perplexa, a crise.

O capítulo da administração pública da constituição de 1988 resultaria de todas essas forças contraditórias. Seria uma reação ao populismo e ao fisiologismo que recrudesciam com o advento da democracia. Por isso a constituição sacramentaria os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo. Uma administração pública altamente centralizada, hierárquica e rígida, em que toda a prioridade seria dada a administração direta e não a indireta. A constituição de 1988 ignorou completamente as novas orientações da administração pública. Os constituintes e, mais amplamente as sociedades brasileiras revelaram nesse momento uma incrível capacidade de ver o novo. Perceberam apenas que administração burocrática que havia sido implantada nos anos 30, não havia sido plenamente instaurada. Viram que o Estado havia adotado estratégias descentralizadoras – as autarquias e as fundações públicas – que não se enquadrava no modelo burocrático profissional clássico. Notaram que essa descentralização havia aberto espaço para o clientelismo, principalmente nos estados e municípios – clientelismo que se acentuara após a redemocratização. Não perceberam que as formas mais descentralizadas e

flexíveis da administração que o decreto lei nº 200 havia consagrado, eram uma resposta de o estado administrar com eficiência as empresas e os serviços sociais. E decidiram completar a revolução burocrática antes de pensar nos princípios da moderna administração pública. Ao agirem assim aparentemente seguiram uma ótica linear compatível com a idéia de que primeiro seria necessário completar a revolução mecânica para só depois participar da revolução eletrônica.

A partir dessa perspectiva, decidiram, através da instauração de um “regime jurídico único” para todos os servidores público civis da administração pública direta e das autarquias e fundações, tratar de igual forma faxineiros e professores, agentes de limpeza e médicos, agentes de portaria e administradores de cultura, policiais e assistentes sociais; através de uma estabilidade rígida, ignorar que esses instituto fora criado para defender o Estado, não seus funcionários, através de um sistema de concursos públicos ainda mais rígido, inviabilizar que uma parte das novas vagas fossem abertas a funcionários já existentes; através da extensão a toda administração pública das novas regras, eliminar toda autonomia das autarquias e fundações públicas.

Por outro lado, e contraditoriamente com seu espírito burocrático legal, a constituição de 1988 permitiu que uma série de privilégios fosse consolidada ou criada. Privilégios que foram ao mesmo tempo um tributo pago ao patrimonialismo ainda presente na sociedade brasileira e uma consequência do corporativismo que recrudescer com a abertura democrática, levando todos os atores sociais a defender seus interesses particulares como se fossem interesses gerais. O mais grave dos privilégios foi o estabelecimento de uma aposentadoria com remuneração integral, sem nenhuma relação com o tempo de serviço prestado diretamente ao estado. Esses fatos, somados à instituição de aposentadoria especiais, que permitiram aos servidores aposentarem-se muito cedo, por volta dos anos 50, e, no caso dos professores universitários, de acumular aposentadorias,

elevou violentamente o custo do sistema previdenciário estatal, representado um pesado ônus fiscal para a sociedade. Um segundo privilégio foi ter permitido que, de um golpe, mais 400 mil funcionários estatutários, detentores de estabilidade e aposentadoria integral.²¹

O retrocesso burocrático ocorrido em 1988 não pode ser atribuído ao suposto fracasso da descentralização e da flexibilização da administração pública que o decreto nº 200 teria promovido. Embora alguns tenham sido acometidos em seu nome seja a excessiva autonomia concedida às empresas estatais, seja o uso patrimonialista das autarquias e fundações (onde não havia a exigência de processo seletivo público para admissão pessoal), não é correto afirmar que tais distorções foram causas desse retrocesso. Na verdade ele resultou, em primeiro lugar, de uma visão equivocada das forças democráticas que derrubaram o regime militar acerca da natureza da administração pública vigente. Como, no Brasil, a transição democrática ocorreu em meio a crise do estado, esta última foi equivocadamente identificada pelas forças democráticas como resultado, entre outros, do processo descentralização que o regime militar procurar militar. Em segundo lugar, foi consequência da aliança política que essas forças foram levadas a celebrar com o velho patrimonialismo, sempre pronto a se renovar para não mudar. Em terceiro lugar, resultou do ressentimento da velha burocracia contra a reforma pela qual a administração central passara no regime militar: estava na hora de restabelecer a força do centro e a pureza do sistema burocrático. Essa visão burocrática concentrou-se na antiga SAF²², que se tornou o centro da reação burocrática no país não só contra administração moderna, mas também contra os

²¹ Na verdade, a constituição exigiu apenas a instituição de regime jurídico único. A lei definiu que esse regime seria estatutário. Em alguns municípios, a lei definiu para regime único o regime celetista. A constituição, além disso, no art. 19 do ADCT, quando conferiu estabilidade a celetista com mais de cinco anos, não os transformou em ocupantes de cargos públicos. Bem ao contrário, exigiu, para que fossem mesmo instalados em cargos públicos, que prestassem "concurso de efetivação". Nesse concurso de efetivação, o tempo de serviço seria contado como "título". O STF tem concedido liminares sustentando a eficácia de leis que repetiram o modelo da lei federal que transformou celetistas em estatutários...

interesses corporativistas do funcionalismo. Finalmente, um quarto fator relaciona-se com a campanha pela desestatização, que acompanhou toda a transição democrática: esse fato levou os constituintes a intensificarem os controles burocráticos sobre as empresas estatais, que haviam ganhado grande autonomia graças ao decreto lei nº 200.

Em síntese, o retrocesso burocrático da constituição de 1988 foi uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o *ethos* burocrático. Além disso, resultou de uma atitude defensiva da alta burocracia, que, sentindo-se acuada e injustamente acusada, defendeu-se de forma irracional.

A crise fiscal e a crise do modo intervenção do Estado na economia e na sociedade começaram a ser percebidas em 1987. Foi nesse momento, depois do fracasso do plano cruzado, que a sociedade brasileira se deu conta, ainda que de forma imprecisa, de que esta vivendo fora do tempo, de que a volta ao nacionalismo e ao populismo dos anos 50 era algo de espúrio, além do inviável. Os constituintes de 1988, porém não perceberam a crise fiscal, muito menos a crise no aparelho do estado. Não perceberam que era preciso recuperar a poupança pública. Que era preciso dotar o estado de novas formas de intervenções mais leves, em que a competição tivesse um papel mais importante. Que era urgente montar uma administração não apenas profissional, mas também eficiente e orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Só depois do episódio da hiperinflação, em 1990, no final do governo Sarney, a sociedade abriria os olhos para a crise. Em consequência, as reformas econômicas e o ajuste fiscal ganharam impulso no governo Collor.

²² O papel principal da SAF no período estudado foi garantir o processo de fortalecimento e expansão da administração direta e defender os interesses corporativistas do funcionalismo, seja influenciando a elaboração da nova constituição, seja garantindo a implementação do que foi determinado em 1988.

No início do governo Itamar a sociedade brasileira começou a se dar conta da crise da administração pública. Havia, entretanto, ainda muita perplexidade e confusão.

Na medida que a constituição de 1988 representou um retrocesso burocrático, revelou-se irrealista. Num momento em o país necessitava urgentemente reformar a sua administração pública, de modo a torná-la mais eficiente e de melhor qualidade, aproximando-a do mercado privado de trabalho, realizou-se o inverso. O serviço público tornou-se mais ineficiente e mais caro, e o mercado de trabalho público separou-se completamente do mercado de trabalho privado. A separação foi causada pelo sistema privilegiado de aposentadorias do setor público; pela exigência de um regime jurídico único, que levou à eliminação dos funcionários celetistas; e pela afirmação constitucional de um regime de estabilidade rígido, que tornou inviável a cobrança de trabalho dos servidores.

A estabilidade, entretanto, implica um custo. Impede a adequação dos funcionários às reais necessidades do serviço, ao mesmo tempo em que inviabiliza a implantação de um sistema de administração pública eficiente, baseada num sistema de incentivo e punições. Justificava-se enquanto o patrimonialismo era dominante e os serviços de Estado Liberal, limitados; deixa de sê-lo enquanto o estado cresce em tamanho, passa a realizar um grande número de serviços e a necessidade de eficiência para esses serviços torna-se fundamental, ao mesmo tempo que patrimonialismo perde força, deixa de ser um valor para ser uma mera prática, de modo que a demissão por motivos políticos se torna algo socialmente inaceitável. Se, além de socialmente condenada, a demissão por motivos político for inviabilizada por uma série de precaução como as presentes na proposta de emenda constitucional do governo Fernando Henrique Cardoso, não há mais justificativa para se manter a estabilidade de forma absoluta, como ocorre na burocracia clássica.

O grande mérito da Constituição de 1988 foi ter tornado obrigatório o concurso público para a admissão de todo e qualquer funcionário. Esse foi, sem dúvida, um grande avanço, na medida em que dificultou o empreguismo público. Também aí, entretanto, verificam-se exageros. Acabou-se com a prática condenável de concursos internos, mas isso possibilitou a promoção interna de funcionários²³. Enquanto no setor privado a promoção interna é uma prática consagrada, no serviço público brasileiro é inviável. Por outro lado, nos cargos para os quais seria mais apropriado um processo seletivo mais flexível, ainda que público e transparente, passou-se a exigir todas as formalidades do concurso. Autarquias, fundações e até empresas de economia mista foram constrangidas a realizar concursos, quando poderiam ter sido simplesmente obrigadas a selecionar seus funcionários de forma pública e transparente.

2.4 OS DOIS OBJETIVOS E SETORES DO ESTADO GERENCIAL.

A modernização ou o aumento da eficiência da administração pública resultará, a médio prazo, de um complexo projeto de reforma, através do qual se buscará a um só tempo fortalecer a administração pública direta, ou o “núcleo estratégico do estado”, e descentralizar a administração pública através da implantação de “agências autônomas” e de “organizações sociais” controladas por contrato de gestão, fortalecendo a competência administrativa do centro e a autonomia das agências e organizações sociais. O elo de ligação entre os dois sistemas será o contrato de gestão, que o núcleo estratégico deverá aprender a definir e controlar, e as agências e organizações sociais, a executar²⁴.

²³ BRESSER, Luiz Carlos, Op. Cit. p. 253 (Nota nº 24)

²⁴ Idem p. 255

No núcleo estratégico são definidas as leis e as políticas públicas. É um setor relativamente pequeno, formado no Brasil a nível federal, pelo presidente da República, pelos Ministros de Estado, e pela cúpula dos ministérios, responsáveis pela definição das políticas públicas, pelos tribunais federais encabeçado pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Ministério Público. No nível estadual e municipal existem núcleos estratégicos correspondentes. Atividades exclusivas de estado são aquelas em que é exercido o “poder de estado”, ou seja, o poder de legislar e tributar. Inclui a polícia, as forças armadas, os órgãos de fiscalização e de regulamentação, e os órgãos responsáveis pela transferência de recursos, como o Sistema Unificado de Saúde, o sistema de auxílio desemprego etc.

Os serviços não exclusivos ou competitivos do Estado são aqueles que, embora não envolvendo o poder de Estado, são realizados ou subsidiados por ele por serem considerados de alta relevância para os direitos humanos, ou por envolverem economias externas, não podendo ser adequadamente recompensados no mercado através da cobrança dos serviços.

Finalmente, a produção de bens e serviços para o mercado é realizada pelo Estado através das empresas de economia mista, que operam em setores de serviços públicos e/ou em setores considerados estratégicos.

Em cada um desses setores será necessário considerar: a) o tipo de propriedade e b) o tipo de administração pública mais adequados

2.5 SETORES DO ESTADO, FORMAS E PROPRIEDADE E DE ADMINISTRAÇÃO.

Forma de propriedade		Forma de administração
Pública		
Estatal	não estatal Privada	Burocrática e Gerencial
<p>Núcleo Estratégico Legislativo, Judiciário Presidência, Cúpula dos Ministérios.</p>		
<p>Atividades Exclusivas Polícias, regulamentação. Fiscalização, fomento, Seguridade social básica</p>		
<p>Serviços não exclusivos</p>		Publicização
Universidades, hospitais, Centro de pesquisa, Museus		
<p>Produção para o mercado</p>		Privatização
Empresas estatais		

Fonte: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano diretor da reforma do estado, 19.²⁵

No núcleo estratégico e nas atividades exclusivas de estado a propriedade deverá ser, por definição legal o núcleo estratégico usará, além dos instrumentos tradicionais – aprovação de leis (Congresso), definição de políticas públicas (Presidência e cúpula dos ministérios) e emissão de sentenças e acórdãos (poder judiciário), de um novo instrumento, que só recentemente vem sendo utilizado pela administração pública: o contrato de gestão. Através de contrato de gestão o núcleo

²⁵ Idem, p. 260

estratégico do estado definirá os objetivos das entidades executoras do estado e os respectivos indicadores de desempenho, e garantirá a essas entidades os meios humanos, materiais e financeiros para sua consecução. As entidades executoras serão, respectivamente, as “agências autônomas”, no setor de serviços não exclusivos do Estado.

As atividades exclusivas do estado deverão ser em princípio organizadas através de sistema de “agências autônomas”. O dirigente da agência autônoma deverá ser nomeado pelo respectivo ministro, com o qual será negociado o contrato de gestão. Uma vez estabelecida os objetivos e os indicadores de desempenho, não apenas qualitativos, mas também quantitativos, o dirigente terá ampla liberdade para gerir orçamento global recebido; poderá administrar seus funcionários com autonomia no que diz respeito a admissão, demissão e pagamento, e também realizar compras apenas obedecendo o critério de licitação.

Na União, os serviços não-exclusivos de estado mais relevantes são as escolas técnicas, os centros de pesquisa, os hospitais e os museus. A reforma proposta é transformá-los em um tipo especial de entidade não estatal – as organizações sociais. A idéia é transformá-los, voluntariamente, em “organizações sociais”, ou seja, em entidades que celebrem um contrato de gestão com o Poder Executivo e contem com a autorização do parlamento para participar do orçamento público. A organização social não é, na verdade, um tipo de entidade pública não estatal, mas uma qualidade dessas entidades, declarada pelo Estado.

Esse princípio não é absolutamente claro no caso dos monopólios naturais, em que o mercado não tem condições de funcionar; nesse caso, a privatização deverá ser acompanhada de um processo criterioso de regulação de preços e qualidade dos serviços. Não é também totalmente claro no caso de setores monopolista, em que se podem realizar grandes lucros – uma forma de poupança forçada e em seguida reinvesti-los no próprio setor. Nessas circunstâncias, talvez seja economicamente interessante manter a empresa como propriedade do estado. Os

grandes investimentos em infra-estrutura no Brasil entre os anos 40 e os 70 foram em grande parte financiados dessa forma. Finalmente, esse princípio é discutível no caso de setores estratégicos como o do petróleo, em que pode haver interesse em uma regulação estatal mais cerrada, implicando propriedade estatal. Essa é uma das razões da decisão do governo brasileiro de manter a Petrobras sob controle estatal.

É pública a propriedade que é de todos e para todos. É estatal a instituição que detém o poder de legislar e tributar; é estatal a propriedade que integra o aparelho do Estado, sendo regida pelo direito administrativo. Privada a propriedade que se volta para o lucro ou para o consumo dos indivíduos ou dos grupos. De acordo com essa concepção, uma fundação “de direito privado”, embora regida pelo direito civil, é uma instituição pública na medida em que está voltada para o interesse geral. Em princípio, todas essas organizações sem fins lucrativos são ou devem ser organizações públicas não-estatais. Sem dúvida, poder-se-ia dizer que, afinal, continuamos apenas as duas formas clássicas de propriedade: a pública e a privada, mas com duas importantes ressalvas: primeiro, a propriedade pública se subdivide em estatal e não estatal, ao invés de confundir com a estatal; e segundo as instituições de direito privado voltadas para o interesse público e não para o consumo privado não são privadas, e sim públicas não estatais.

CAPÍTULO III

3 REFORMA ADMINISTRATIVA.

O governo quis uma *administração gerencial*. A reforma administrativa proporia fazer uma administração gerencial, ou seja, o estado seria uma opção pelo cidadão usuário, para o cidadão-cliente. Lembrando um dia que o ex. presidente da republica Tancredo neves dissera que o Brasil precisava, não de um estadista, mas de um gerente de boa qualidade. Nisso seguiram Fernando Collor de Mello que se fez o instrumento mais importante dos últimos tempos, o Código de Defesa do Consumidor, que a doutrina assegura ter mais penetração na vida social, mais importância do que o Código Civil.

O código de defesa do consumidor assegurou ao usuário do serviço público, direito a reclamação aos órgãos competentes, a ineficiência pública. Prestigiando, destarte, o cliente do serviço público como se prestigia o consumidor.

Foi previsto, pela emenda n. 19, que, no prazo de 120 dias saísse o Código de Defesa do Usuário do Serviço Público. Como acontece, o prazo já passou.

Quando se trata da qualidade do serviço público, considera indissolavelmente ligada a eficiência, distinguem-se diferentes critérios para a avaliação, na iniciativa privada e no setor público, mas a avaliação do usuário é o último crivo, incorporando à meta da eficiência.

Os instrumentos viabilizados pelo par. 3º do art. 37 são as reclamações relativas à prestações dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção dos serviços públicos em

geral, asseguradas a manutenção dos serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; o acesso dos usuários a registro administrativo e a informações sobre atos de governo, observando a inviolabilidade da intimidade e da vida privada, assegurando o direito de indenização pelo dano material e moral (art. 5º, X) e garantindo o direito de receber informações do interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, XXXIII).

A E. C nº 19/98 acrescentou expressamente aos princípios constitucionais da administração pública o *princípio da eficiência*.

Assim, são os cinco princípios constitucionais expressos da administração pública:

→Princípio da legalidade.

→Princípio da impessoalidade.

→Princípio da moralidade.

→Princípio da publicidade.

→Princípio da eficiência.

Com essa inclusão, findaram-se as inúmeras discussões doutrinárias e jurisprudenciais sobre sua existência implícita na Constituição Federal e aplicabilidade integral.

Na doutrina, já apontava a existência do princípio da eficiência em relação à administração pública, pois a Constituição Federal prevê que os Poderes Legislativos, Executivos e Judiciários manterão de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto a eficácia e eficiência, da gestão

orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado (C. F, art. 37, II). Igualmente, Adilson Abreu Dallari afirmou que: "a atuação da administração pública deve ser dimensionada em função dos objetivos a atingir. A configuração da estrutura administrativa deve ser determinada pelas possibilidades de uma atuação concreta, permanente, generalizada e eficiente."²⁷

Da mesma forma, o Superior Tribunal de Justiça reconhecia o princípio da eficiência como um dos regentes da administração, afirmando que:²⁸

A Administração Pública é regida por vários princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (Const. art. 37). Outros também se evidenciam na Carta política. Dentre eles, o princípio da eficiência. A atividade administrativa deve orientar-se para alcançar resultado de interesse público.

No Direito constitucional estadual, podemos citar a Constituição do Estado de Tocantins que prevê em seu art. 9º serem princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade e eficiência; e o art.19 da Constituição do Estado de Rondônia determina que incube ao Poder Público assegurar, na prestação direta ou indireta dos serviços públicos, a efetividade dos requisitos, entre outros, de eficiência e segurança, continuidade, dos serviços públicos.

Dessa forma, a E.C nº 19/98, seguindo os passos de algumas legislações estrangeiras, no sentido de pretender garantir maior qualidade na atividade pública na prestação dos serviços públicos, passou a proclamar que a administração pública direta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverá obedecer além dos

²⁷ Apud MORAES, Alexandre de. *Reforma Administrativa*. São Paulo: Atlas. 1999 p. 27

²⁸ STJ – 6º T. – RMS nº 5.590/95-DF – Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro, Diário Justiça.

tradicionais princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, também ao princípio da eficiência.

3.1 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E DIREITO COMPARADO.

A constituição espanhola, promulgada em 27-12-1978, prevê expressamente em seu art. 103 o princípio da eficácia ao consagrar que: “a administração pública serve com objetividade aos interesses gerais e atua de acordo com os princípios de eficácia, hierarquia, descentralização e coordenação, com obediência plena à lei e ao Direito”²⁹.

Igualmente, a Constituição da República da Filipinas, de 15-10-1986, prevê em seu art. IX, B, seção 3, que: “a comissão do Serviço Público, na qualidade do órgão central do Governo encarregado do funcionalismo público, estabelecerá um plano de carreira e adotará medidas destinadas a promover a disposição de ânimo, a eficiência, a integridade, a pronta colaboração, o dinamismo e a cortesia no serviço público”³⁰.

A Constituição da República do Suriname, de 31-10-1987, estabelece em seu art. 122, competir ao Conselho de Ministros “preparar e executar uma política eficiente”.

Note-se que, apesar da inexistência expressa do *princípio da eficiência*, entre os princípios fundamentais da administração pública, a Constituição portuguesa consagra em seu art. 267 (“A Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática”) a estrutura da administração, cujos objetivos se

²⁹ Constitución Española apud MORAES, Alexandre de. Op. Cit. p. 28 (nota nº 12)

³⁰ Idem p. 29

assemelham integralmente àqueles inerentes ao *princípio da eficiência*. Ao comentarem esse artigo da Constituição da República Portuguesa, Canotilho e Moreira salientam que “aqueles princípios devem ser conjugados com o princípio da boa administração (ou princípio do bom andamento da administração), que exige o exercício da função administrativa de forma *eficiente e congruente*”³¹

Percebe-se, também, na Constituição da República de Cuba, de 24-2-1976, a idéia de *eficiência* dentro dos princípios de organização e funcionamento dos órgãos estatais, ao se proclamar no art. 66, c, que: “cada órgão estatal desenvolve amplamente, dentro dos limites de sua competência, a iniciativa dirigida ao aproveitamento dos recursos e possibilidades locais e à incorporação das organizações sociais e de massa à sua atividade”³²

3.2 CONCEITO.

A atividade estatal produz de modo direto ou indireto conseqüências jurídicas que instituem, reciprocamente, direto ou prerrogativas, deveres ou obrigações para a população, traduzindo uma relação jurídica entre a administração e os administrados. Portanto, existirão direitos e obrigações recíprocos entre o estado-administração e o indivíduo-administrado, e, conseqüentemente, este, no exercício de seus direitos subjetivos, poderá exigir da administração pública o cumprimento de suas obrigações da forma mais eficiente possível. Reconhecendo que os direitos subjetivos públicos não significam que o indivíduo exerça um poder sobre o Estado, nem que tenha parte do *imperium* jurídico, mas que possui esses direitos como correlatos de uma obrigação do Estado em respeitar o ordenamento jurídico.

³¹ Apud MORAES, Alexandre de. Op. Cit. p. 29 (nota nº 12)

³² Idem p. 29

O administrador público precisa ser *eficiente*, ou seja, deve ser aquele que produz o efeito desejado, que dá bom resultado, exercendo sua atividade sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade.

Assim, princípio da eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, mas, muito pelo contrário, *o princípio da eficiência* dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a satisfação do bem comum.³³

Maria Sylvania Zanella Di Pietro ensina que o *princípio da eficiência* “impõe ao agente público um modo de atuar produza resultados favoráveis à consecução dos fins que cabem ao estado alcançar”, advertindo, porém, que “a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito”.³⁴

Ressalte-se a interligação do princípio da eficiência com os princípios da razoabilidade e da moralidade, pois o administrador deve utilizar-se de critérios razoáveis na realização de sua atividade discricionária devendo considerar como imoralidade administrativa a ineficiência grosseira da ação da administração pública.

³³ Idem p. 30

³⁴ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Op. Cit. p. 73-74 (Nota nº 9)

A mensagem presidencial nº 886/95, convertida em proposta de Emenda Constitucional nº 173/95 e, posteriormente, aprovada como E.C nº 19, trazia em sua exposição de motivos suas pretensões, entre elas:

“incorporar a dimensão de eficiência na administração pública: o aparelho de Estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços à sociedade, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte” e “ênfatisar a qualidade e o desempenho nos serviços públicos: a assimilação, pelo serviço público, da centralidade do cidadão e da importância da contínua superação de metas desempenhadas, conjugadas com a retirada de controles e obstruções legais desnecessários, repercutirá na melhoria dos serviços públicos”³⁵

A idéia de defesa do bem comum enquanto finalidade básica da atuação da Administração Pública decorre da própria razão de existência do Estado e está prevista implicitamente em todos os ordenamentos jurídicos. Exemplificativamente, poderíamos citar como previsões expressas o art. 19 da Constituição da Noruega, estabelecida em 17-5-1814, com as alterações até 5-5-1980, onde se verifica que o Rei velará pela utilização e administração das propriedades e prerrogativas do Estado, conforme convenha ao bem comum e o art. 100 da Constituição da República do Chile, em que a administração superior de cada região terá por objetivo o desenvolvimento social, cultural e econômico da região.

Buscando a eficiência no serviço público realizado a E.C nº 19/98 alterou a redação do art. 241, permitindo que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinem por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

3.3 CARACTERÍSTICAS DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.

³⁵ MORAES, Reforma *Administrativa*. São Paulo: Atlas. 1999 p. 31

O princípio da eficiência compõe-se, portanto, das seguintes características básicas: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade:

Direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum: a Constituição Federal prevê no inciso IV, do art. 3º, que constitui um dos objetivos da República Federativa do Brasil *promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade, e quaisquer outras formas de discriminação*. Ressalte-se que, ao legislador ordinário e ao intérprete, em especial às autoridades públicas dos Poderes Legislativo, executivo e Judiciário, e da instituição do Ministério Público, esse objetivo fundamental deverá servir como vetor de interpretação, seja na edição de leis ou atos normativos, seja em suas aplicações. Mesmo antes da promulgação da E.C nº 19/98, a Constituição do Estado de São Paulo afirmava em seu art. 111 que a administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos poderes do estado, deverá obedecer ao *princípio do interesse público*. De maneira semelhante, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, promulgada aos 3-10-1989, previa expressamente em seu art. 19 que a administração pública, direta e indireta de qualquer dos poderes do estado, visa à promoção do bem público, enquanto a Constituição do Estado da Bahia, em seu art. 13, estipula destinar-se a administração pública *a servir a sociedade que lhe custeia*.

Imparcialidade: Como ressalta Maria Tereza de Melo Ribeiro

A afirmação do princípio da imparcialidade na Administração Pública surgiu, historicamente, de necessidade, de por um lado, salvaguardando o exercício da função

administrativa e, conseqüentemente, a prossecução do interesse público em concreto prosseguido, qualquer que fosse a sua natureza, e, por outro, da interferência indevida, no procedimento administrativo, em especial, na fase decisória, de outros sujeitos ou entidades, exteriores à Administração Pública³⁶.

Concluindo que a atuação eficiente da administração pública exige atuação imparcial e independente, e, imparcialidade.

Neste mesmo diapasão confirma Ribeiro: “é independência: independência perante os interesses privados, individuais ou de grupos; independência perante os interesses partidários; independência, por último, perante os concretos interesses políticos do Governo”.³⁷

Neutralidade: a idéia de eficiência está ligada a neutralidade, que há um outro plano de sentido em que se fala de neutralidade do Estado, o de Justiça. Nesse sentido, o Estado é neutro se, na resolução de qualquer conflito de interesse assume uma posição valorativa de simultânea e igual consideração de todos os interesses em presença. A neutralidade não impõe aqui ao Estado atitudes de abstenção, mas mais propriamente atitudes de isenção na valoração de interesses em conflito. O estado é neutro quando faz vingar a Justiça e estabelece regras do jogo justas.

Transparência: dentro da idéia de eficiência formal da administração pública, encontra-se a necessidade de transparência das atividades dos órgãos e agentes públicos. O princípio da eficiência da administração pública pretende o combate à ineficiência formal, inclusive com condutas positivas contra a prática de subornos, corrupção e tráfico de influência. Essa transparência, no intuito de garantir maior eficiência à administração pública, deve ser observada na indicação, nomeação e manutenção de cargos e funções públicas, exigindo-se, portanto, a observância tão somente de fatores objetivos, como mérito funcional e competência,

³⁶ RIBEIRO, Maria Tereza de Melo. *O princípio da imparcialidade da administração pública*. Coimbra: Almedina, 1996 p. 170.

vislumbrando-se a eficiência da prestação de serviços³⁷, e, conseqüentemente afastando-se qualquer favorecimento ou discriminação.

Participação e aproximação dos serviços públicos da população: deverá existir participação e aproximação dos serviços públicos da população dos interessados na gestão efetiva dos serviços administrativos, de acordo com o *princípio da gestão participativa*, como verdadeiro desmembramento do princípio da soberania popular e da democracia representativa, previstos no parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal, pois, esse requisito assume um claro e concreto valor jurídico e constitucional, que se traduz fundamentalmente no seguinte: intervenção nos órgãos de gestão dos serviços não apenas de profissionais burocratas, mas também de representantes das comunidades em que os serviços estão inseridos (cogestão de serviços administrativos). Não esquecendo que para uma excessiva participação e aproximação dos serviços públicos da população colectiva dos cidadãos na administração pode deslocar o poder de decisão para grupos de interesses fortes, com desvalorização prática dos grupos de fraco poder associativo e mesmo conduzir as formas não democráticas de comportamento. A E.C 19/98 trouxe na nova redação do par. 3º, a previsão de que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta.

³⁷ Idem, p. 171

³⁸ O Superior tribunal de Justiça já entendia a eficiência como objetivo precípua da administração da administração no preenchimento de cargos públicos: "Servidora pública em estágio probatório pode ser dispensada por não convir à administração a sua permanência, após Ter sido apurado em sindicância regular, com ampla defesa assegurada, que praticou atos incompatíveis com a função do cargo em que se encontrava investida. O estágio tem por escopo verificar se a pessoa habilitada no concurso preenche os requisitos legais exigidos, sua idoneidade moral, a disciplina, a eficiência, a aptidão, assiduidade" (STJ – 5º T. - RMS nº 1.912-3/MG – Rel. Min. Jesus Costa Lima, Diário da Justiça, Seção I, 14 nov. 1994 – Ementário STJ 11/43).

Eficácia: a eficácia material da administração traduz-se no adimplemento de suas competências ordinárias e na execução e no cumprimento dos entes administrativos dos objetos que lhe são próprios, enquanto a eficácia formal da administração é aquela que se verifica no curso de um procedimento administrativo, ante a obrigatoriedade do impulso ou a resposta do ente administrativo a uma petição formulada por um dos administrados. Assim, deverá a lei, conceder casuisticamente nos limites da Constituição liberdade quanto necessite para o eficaz cumprimento de suas complexas tarefas.

Desburocratização: uma das características básicas do princípio da eficiência é evitar a burocratização da administração pública, considerada como entidade substancial, impessoal e hierarquizada, com interesses próprios, alheios à legitimação democrática, divorciados dos interesses da população, geradora dos vícios imanentes às estruturas burocráticas, como *mentalidade de especialistas*, rotina e de ora na resolução dos assuntos dos cidadãos, compadrio na seleção de pessoal. No sentido de respeito à idéia de desburocratização, exemplificativamente, podemos citar o par. 7º, do art. 92 da Constituição do Estado Goiás que prevê que “a administração implantará, progressivamente, o sistema de informatização em todas as suas atividades”.

Busca da qualidade: ressalta-se a definição dada pela Secretaria Geral da Presidência, de que “qualidade de serviço público é, antes de tudo, qualidade de um serviço, sem distinção se prestado por instituição de caráter público ou privado; busca-se a otimização dos resultados pela aplicação de certa quantidade de recursos e esforços, incluída, no resultado a ser otimizado, primordialmente, a satisfação proporcionada ao consumidor, cliente ou usuário (...). Outra característica básica da qualidade total é a melhoria permanente, ou seja, no dia seguinte, a

qualidade será ainda melhor.³⁹ Estabeleceu o art. 27, da E.C nº 19/98 que o Congresso Nacional dentro de 120 dias de sua promulgação, elaborará lei de defesa do usuário de serviços públicos. Na esteira dessa idéia, a E.C nº 19/98 proclamou ainda que a lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.

3.4 APLICABILIDADE E FISCALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

A E.C nº 19/98 não só introduziu expressamente na Constituição Federal o princípio da eficiência, como também trouxe alterações para garantir-lhe plena aplicabilidade e efetividade.

Assim, estabeleceu nova redação ao par. 3º, do art. 37, que prevê que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços, o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; e a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo do cargo, emprego ou função na administração pública.

No par. 2º, do art. 39, a E.C nº 19/98 passou a estabelecer que a União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e aperfeiçoamento dos servidores

³⁹ Definição constante na portaria nº 05, de 14-11-1991, do Presidente do Comitê Nacional de Qualidade e Produtividade, secretário geral da presidência da república.

públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a formação na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados, enquanto no par. 4º do art. 41 se previu como condição obrigatória para a aquisição da estabilidade a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade. Apesar da inexistência da obrigatoriedade constitucional de os municípios instituírem e manterem escolas de governo nos moldes já citados, nada impede que legislativamente adiram à idéia de aumentar a eficiência da administração pública.

Por fim, o princípio da eficiência veio reforçado pela possibilidade de perda do cargo pelo servidor público, mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada a ampla defesa.

Lembremo-nos que o *princípio da eficiência*, enquanto norma constitucional, apresenta-se como contexto necessário para todas as leis, atos normativos e condutas positivas ou omissivas do poder público, servindo de fonte para a declaração de inconstitucionalidade de qualquer manifestação da Administração contrária a sua plena e total aplicabilidade.

Importante salientar que a proclamação constitucional do princípio da eficiência pretende solucionar, principalmente, o clássico defeito da administração pública na prestação dos serviços públicos e do Poder judiciário em analisar e fiscalizar a eficiência da administração. Guido Santiago Tawil adverte para a grande dificuldade do Poder judiciário em colmatar a omissão administrativa na prestação de serviços públicos, observando a tendência ineficaz dos tribunais argentinos em substituir a inércia da administração por uma condenação a pagamento de indenização, pois, como afirma o citado autor,

Quem se socorre ante os tribunais para conseguir que a administração implemente sua moradia de energia elétrica, gás ou água corrente, pouco estaria interessado em

indenização em dinheiro. Persegue, pelo contrário, ter luz e calefação, possibilidades que não constituem luxo, mas sim serviços essenciais a toda a sociedade moderna.⁴⁰

O princípio da eficiência vem reforçar a possibilidade de o Ministério Público, com base em função constitucional de zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promover as medidas necessária, judicial e extrajudicialmente, a sua garantia (C.F, art.129, II)

Vislumbra-se, portanto, dentro dessa nova óptica constitucional, um reforço a plena possibilidade do Poder Judiciário (CF, art. 5º, XXXV), em defesa dos direitos fundamentais e serviços essenciais previstos pela Carta Magna, garantir a eficiência dos serviços prestados pela Administração Pública, inclusive responsabilizando as autoridades omissas, pois, quando o cidadão se sente maltratado pela inatividade da administração e não tem um remédio jurídico para socorrer-se, irá acudir-se inevitavelmente de pressões políticas, corrupção, tráfico de influência, violência individual e institucionalizada, acabando por gerar intranquilidade social, questionando-se a própria utilidade do Estado.

⁴⁰ Apud MORAES, Reforma *Administrativa*. São Paulo: Atlas. 1999 p. 35

CONCLUSÃO

Após a abordagem do tema proposto, confrontando a opinião de vários autores, sopesando os diversos pontos de vista com a jurisprudência e, sobretudo, com os princípios do Direito Administrativo, apresenta-se sinteticamente as conclusões sobre o assunto em alguns pontos chaves:

- O princípio da eficiência, de maneira sucinta, o dever da boa administração e, neste sentido, não trouxe, ao texto Constitucional, qualquer novidade ou obrigações que nele já não constassem de forma clara ou implicitamente. Entretanto, como depende ainda da legislação complementar, para que discipline as formas em que seja regularmente aplicado, tem-se, esta dependência, ao se concretizar, possa ser diferencial, acarretando em uma resposta mais eficaz e concreta à sociedade.
- Ao ser trazido expressamente ao texto constitucional, o princípio da eficiência, represente, em síntese, a tentativa de rompimento do governo promotor da Reforma Administrativa com o que ele intitula de “modelo de administração burocrática”, trazendo para a Administração Pública um conceito típico de atividade empresarial privada. O princípio da eficiência seria a valorização dos fins e a consagração constitucional de uma visão ideológica que vislumbra o Estado como uma entidade naturalmente burocrática e tendente à morosidade e a incompetência e, em contraponto, vê a administração privada como competente, eficiente, ágil, como um modelo a ser reproduzido.
- Por ser como consequência boa qualidade, a própria sociedade passou a possuir um instrumento a mais para cobrar a efetividade dos serviços público afim de que sejam

prestados em alto nível. A participação do usuário faz com que o Estado tenha que responder às expectativas quanto às suas funções básicas, principalmente as sociais.

- O surgimento do princípio da eficiência acarretou em uma maior credibilidade pela administração pública, e sua existência de forma clara na Constituição Federal serviu de pilastra para a consolidação da reforma administrativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. São Paulo: RT, 1985. *

BRESSER, Luiz Carlos. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1999. *

BRASIL. Constituições(1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional nº 35 de 21-12-2001. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. *

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1988. Modifica o regime e dispõe sobre os princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos de despesas e finanças pública e custeio das atividades a cargo do Distrito Federal, e das outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 01. Nov. 2002

BRASIL. Dec. -lei 200, de 25 de fevereiro de 1967. dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF , 7 de mar, de 1967. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 15 nov. 2002.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Princípios Constitucionais Tributários e Competência Tributária**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1986. *

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991. *

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000 *

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 1999.

Lopes, Maurício Antônio Ribeiro. **Comentário à Reforma Administrativa**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1988. *

MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1996. *

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2000.

MORAES Alexandre de. **Direito Constitucional** São Paulo: Atlas, 1999

MORAES Alexandre de. **Reforma Administrativa** São Paulo: Atlas, 1999

_____. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002

MELO, José Tarcísio de Almeida. **Reformas: Administrativa, previdenciária e do Judiciário**. Belo Horizonte: Del Rey, 1989. .

NUNES, Vidal Serrano, ARAÚJO, Luiz Alberto David. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1988.

OLIVEIRA, Cláudia Fernanda, **Reforma Administrativa**. Brasília: Brasília Jurídica. 1988.

PESSOA, Roberto Santos Pessoa. **Princípio da Eficiência e controle dos atos discricionários**. Disponível em: www1.jus.com.br/doutrina/imprimir.asp?Id=342. Acesso em 03/03/2003 .

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994 .

RIBEIRO, Maria Tereza de Melo. **O princípio da imparcialidade da administração pública**. Coimbra: Almedina, 1996

TELLES, Antônio A. Queiroz. **Introdução ao Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2000.